

Speiser, Guido

Ist mehr genug? Drei Trends in der Hochschulfinanzierung

Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 28 (2019) 1, S. 89-97



Quellenangabe/ Reference:

Speiser, Guido: Ist mehr genug? Drei Trends in der Hochschulfinanzierung - In: Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 28 (2019) 1, S. 89-97 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-211638 - DOI: 10.25656/01:21163

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-211638>

<https://doi.org/10.25656/01:21163>

in Kooperation mit / in cooperation with:



Institut für Hochschulforschung (HoF)
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

<https://www.hof.uni-halle.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

die hochschule

journal für wissenschaft und bildung

1/2019

28. Jahrgang



FORUM

Andreas Beer, Peer Pasternack:

Wissenschaft außerhalb der Komfortzone. Wissenschaftsbezogene
Krisenkommunikation als Instrument der Qualitätssicherung5

Angelika Trübswetter:

Herausforderungen für Frauen in wissenschaftlichen Karriereverläufen.
Einblicke in vier Karrierestationen25

Kalle Hauss:

Welche Rolle spielen Konferenzen in der Wissenschaft?
Antworten aus der Perspektive von Nachwuchswissenschaftler*innen42

Astrid Franzke:

Gender. Zwischen Ressource und Bedeutungsverlust52

Lina Vollmer:

Wie lässt sich Professionalisierung messen? Ein Analyseinstrument
am Beispiel der Gleichstellungsarbeit an Hochschulen66

Sonja Herrmann:

Studienleistungen privat und staatlich Studierender im Vergleich79

Guido Speiser:

Ist mehr genug? Drei Trends in der Hochschulfinanzierung89

GESCHICHTE

Jörg-Peter Pahl, Hannes Ranke:

Von der Höheren Fachschule zur Fachhochschule.

Entstehung und Etablierung einer Institution99

Oliver Sukrow:

Die Akademie der Marxistisch-Leninistischen Organisationswissenschaft
in Berlin. Geschichte und Kontext eines (vergessenen) sozialistischen

Zukunftsorts113

PUBLIKATIONEN

Nadin Fromm: Zur Transnationalisierung von Hochschulbildung.

Eine empirische Studie zur Interaktion hochschulpolitischer Akteure

beim Aufbau bilateraler Hochschulen im Ausland (*Younes Qrirou*).....127

Peer Pasternack, Daniel Hechler:

Bibliografie: Wissenschaft & Hochschulen

in Ostdeutschland seit 1945131

Autorinnen & Autoren.....155

die hochschule. journal für wissenschaft und bildung

Herausgegeben von Peer Pasternack
für das Institut für Hochschulforschung (HoF)
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Redaktion: Daniel Hechler

Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg, Collegienstraße 62, D-06886 Wittenberg

<https://www.diehochschule.de>

Kontakt Redaktion: daniel.hechler@hof.uni-halle.de

Kontakt Vertrieb: Tel. 03491/466 254, Fax: 03491/466 255, eMail: institut@hof.uni-halle.de

ISSN 1618-9671, ISBN 978-3-937573-68-7

Die Zeitschrift „die hochschule“ versteht sich als Ort für Debatten aller Fragen der Hochschulforschung sowie angrenzender Themen aus der Wissenschafts- und Bildungsforschung. Als Beihefte der „hochschule“ erscheinen die „HoF-Handreichungen“, die sich dem Transfer hochschulforscherischen Wissens vor allem in die Praxis der Hochschulentwicklung widmen.

Artikelmanuskripte werden elektronisch per eMail-Attachment erbeten. Ihr Umfang soll 25.000 Zeichen nicht überschreiten. Inhaltlich ist „die hochschule“ vorrangig an Beiträgen interessiert, die Themen jenseits des Mainstreams oder Mainstream-Themen in unorthodoxen Perspektiven behandeln. Eingereicht werden können sozial- und geschichtswissenschaftliche Texte, die (a) auf empirischer Basis ein nachvollziehbar formuliertes Problem aufklären oder/und (b) eine theoretische Perspektive entfalten oder/und (c) zeitdiagnostisch angelegt sind, ohne reiner Meinungsartikel zu sein. Für Rezensionen beträgt der Maximalumfang 7.500 Zeichen. Weitere Autoren- und Rezensionshinweise finden sich auf der Homepage der Zeitschrift: www.diehochschule.de >> Redaktion.

Das Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF), 1996 gegründet, ist ein An-Institut der Martin-Luther-Universität (www.hof.uni-halle.de). Es hat seinen Sitz in der Stiftung Leucorea Wittenberg und wird geleitet von Peer Pasternack.

Als Beilage zu „die hochschule“ erscheint der „HoF-Berichterstatte“ mit aktuellen Nachrichten aus dem Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg. Daneben publiziert das Institut die „HoF-Arbeitsberichte“ (https://www.hof.uni-halle.de/publikationen/hof_arbeitsberichte.htm) und die Schriftenreihe „Hochschul- und Wissenschaftsforschung Halle-Wittenberg“ beim BWV Berliner Wissenschafts-Verlag. Ein quartalsweise erscheinender eMail-Newsletter kann abonniert werden unter <https://lists.uni-halle.de/mailman/listinfo/hofnews>

Abbildung vordere Umschlagseite: Greser & Lenz, Aschaffenburg

Autorinnen & Autoren

Andreas Beer, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). eMail: andreas.beer@hof.uni-halle.de

Kalle Hauss, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Innovation und Technik (iit) der VDI/VDE-IT. eMail: hauss@iit-berlin.de

Daniel Hechler M.A., Forschungsreferent am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). eMail: daniel.hechler@hof.uni-halle.de

Sonja Herrmann M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Allgemeine Pädagogik, Erziehungs- und Sozialisationsforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München. eMail: Sonja.Herrmann@edu.lmu.de

Astrid Franzke, Dr. phil., stellv. Geschäftsführerin Mentoring Hessen und Privatdozentin am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Hildesheim. eMail: franzke@em.uni-frankfurt.de

Jörg-Peter Pahl, Prof. Dr., Dipl.-Ing., emeritierter Professor am Institut für Berufspädagogik und Berufliche Didaktiken der TU Dresden, Gastwissenschaftler am Institut für Angewandte Bautechnik der Technischen Universität Hamburg. eMail: joergpahl@aol.com

Peer Pasternack, Prof. Dr., Direktor des Instituts für Hochschulforschung (HoF) an der Universität Halle-Wittenberg. eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de; www.peer-pasternack.de

Younes Qrrou, Dipl.-Soz.Wiss., Promovierender und Stipendiat der Hans-Böckler-Stiftung am Promotionskolleg „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“ an der Eberhard Karls Universität Tübingen. eMail: younes.qrrou@ifp.uni-tuebingen.de

Hannes Ranke, M. Ed., Wissenschaftlicher Oberassistent am Institut für Angewandte Bautechnik der Technischen Universität Hamburg. eMail: hannes.ranke@tuhh.de

Guido Speiser, Dr. rer. publ., stellvertretender Leiter des Berliner Büros der Max-Planck-Gesellschaft. eMail: guido.speiser@gv.mpg.de

Oliver Sukrow, Dr. phil., Kunst- und Architekturhistoriker, Universitätsassistent am Forschungsbereich Kunstgeschichte der Technischen Universität Wien. eMail: oliver.sukrow@tuwien.ac.at

Angelika Trübswetter, Dr. phil., YOUSE Berlin, Leiterin User-Centred Change. eMail: angelika.truebswetter@youse.de

Lina Vollmer, Dr. phil., Referentin für Diversity Management und Antidiskriminierung an der Universität zu Köln. eMail: l.vollmer@verw.uni-koeln.de

Ist mehr genug?

Drei Trends in der Hochschulfinanzierung

Guido Speiser

Berlin

Die Finanzierung der deutschen Hochschulen steht im Zentrum der Hochschulforschung und findet zugleich in der wissenschaftspolitischen Debatte ein breites Publikum.¹ In diesem Artikel sollen drei prägende Entwicklungen der Hochschulfinanzierung dargestellt und

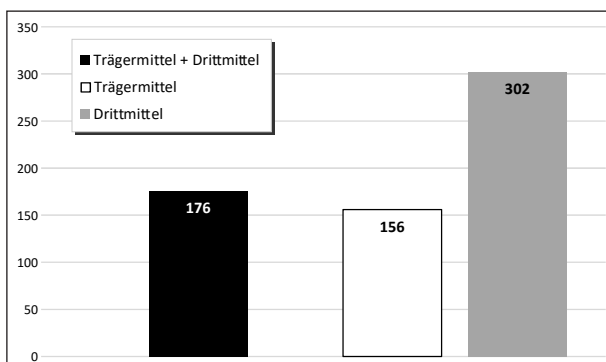
kritisch beleuchtet werden. Erstens wird die Einnahmeentwicklung des Hochschulsektors in den letzten zwei Dekaden aufbereitet. Zweitens wird die Veränderung der hochschulischen Einnahmestruktur analysiert. Drittens steht die Frage im Mittelpunkt, ob und wie sich die Herkunft der Finanzmittel verändert hat und welche grundlegenden verfassungsrechtlichen Fragen sich daraus ergeben.

1. Mehr Mittel – die Einnahmeentwicklung der Hochschulen

Zwischen 1998 und 2015 sind die Einnahmen der deutschen Hochschulen um 76 Prozent und damit um durchschnittlich 3,3 Prozent pro Jahr gestiegen (Übersichten 1 und 2). Erfasst sind in dieser Betrachtung öffentliche, private und kirchliche Hochschulen – also nahezu sämtliche deutschen Hochschulen, allen voran die von den Ländern getragenen Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Bei den Einnahmen nicht berücksichtigt sind insbesondere Verwaltungseinnahmen. Hierzu zählen Studiengebühren, deren quantitative Bedeutung im betrachteten Zeitraum relativ gering ausfällt. Auch die Zahlungen der Krankenkassen an Universitätskliniken, die nicht als strategisch einsetzbare Ressourcen, sondern als Durchlaufposten der Hochschulen anzusehen sind, wurden nicht einbezogen. Die zeitliche Dynamik des Gesamtanstiegs und die Differenzierung nach Ländern sollen hier nicht diskutiert werden (vgl. Statistisches Bundesamt 2018: 27ff.; Pasternack/Henke 2017: 29ff., 2017a).

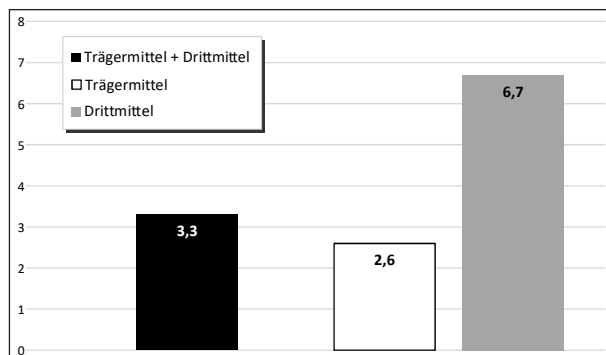
¹ Der vorliegende Beitrag spiegelt die Meinung des Autors wider, nicht die der Max-Planck-Gesellschaft.

Übersicht 1: Einnahmeentwicklung der Hochschulen zwischen 1998 und 2015 (in Prozent)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2018), eigene Berechnungen, nominelle Werte.
Zur Definition von Drittmitteln und Trägermitteln: ebd.: 165ff., vgl. Speiser (2016: 9)

Übersicht 2: Durchschnittlicher Jahresanstieg der Hochschuleinnahmen zwischen 1998 und 2015 (in Prozent)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2018), eigene Berechnungen, nominelle Werte.
Zur Definition von Drittmitteln und Trägermitteln; ebd.: 165ff., vgl. Speiser (2016: 9)

In dem so definierten Rahmen entspricht die mitunter vorgebrachte Ansicht, die Finanzausstattung der Hochschulen sei gesunken, nicht der Realität. Sie ist aber plausibel, wenn sie als relative Aussage verstanden wird: Im Verhältnis zur dramatisch gewachsenen Aufgabenlast der Hochschulen ist ihre Finanzierung nicht ausreichend. Schlaglichtartig seien hier drei zentrale Herausforderungen für die Hochschulen skizziert:

- Erstens ist die Nachfrage nach Hochschulbildung ungebrochen hoch. Zum Wintersemester 2018/19 waren über 2,8 Millionen Studierende an einer deutschen Hochschule eingeschrieben – so viele wie nie zuvor (Sta-

tistisches Bundesamt 2018a). Die Zahl der Studienanfänger und Studierenden wird sich langfristig auf hohem Niveau einpendeln (KMK 2014).

Dies ist eine politisch gewollte, wenn auch nicht unumstrittene Entwicklung. Für die große Zahl an Studierenden werden auf Seiten der aufnehmenden Institutionen mehr Lehr- und Verwaltungspersonal, Gebäude, Wohnraum und weitere Infrastruktur benötigt. Das Missverhältnis zwischen vorhandenen und erforderlichen Ressourcen wird insbesondere anhand der schlechten Betreuungsverhältnisse immer wieder kritisiert (statt aller Wissenschaftsrat 2018: 29ff.). Diese Quotientenbildung wird – mit Blick auf die Zugänglichkeit der zugrundeliegenden Daten: verständlicherweise – zwar häufig angestellt. Sie vermag allerdings die Gesamtbelastungen der Hochschulen keineswegs umfassend darzustellen.

■ Zweitens sei der Sanierungsstau an den deutschen Hochschulen genannt. Zwar wenden die Länder in toto erhebliche Summen für den Hochschulbau auf, in einigen Ländern gibt es überdies Sonderprogramme (etwa in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein oder Hessen). Dennoch ergibt sich nach der 2015 veröffentlichten und von der Kultusministerkonferenz (KMK) aufgegriffenen HIS-HE-Studie allein für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude (ohne Universitätsklinika) eine voraussichtliche Finanzierungslücke von acht Mrd. Euro zwischen 2017 und 2025 (Stibbe/Stratmann 2016: 4ff.; KMK 2016: 6ff.). Wird der von 2008 bis 2016 aufgelaufene Sanierungsstau und ein künftiger, moderater Flächenausbau berücksichtigt, ergibt sich sogar ein Defizit von 35 Mrd. Euro bis 2025.

Für die Universitätsklinika wurde eine weitere Lücke von 12 Mrd. Euro von 2016 bis 2025 diagnostiziert. Eine zentrale Ursache dieser Unterdeckung sieht die KMK darin, dass Investitionen in Sanierung, Modernisierung und Ersatz von Gebäuden in den großen Hochschulprogrammen nicht ausreichend mitbedacht wurden (ebd.: 5).

■ Drittens haben sich die Ressourcenanforderungen an die hochschulische Forschung erheblich erhöht. Zum einen ist die forschungsbezogene Teuerungsrate erheblich gestiegen, also der jeweilige Preisanstieg (fiktiver) disziplinen- bzw. forschungsbereichsspezifischer Warenkörbe. Darüber hinaus sind die apparativen, infrastrukturellen und baulichen Anforderungen an die Forschung rasant gewachsen. Dazu trägt die Digitalisierung in der Wissenschaft in all ihren Facetten maßgeblich bei. In den meisten Forschungsfeldern – insbesondere in der naturwissenschaftlichen Grundlagenforschung und ggf. mit Ausnahme bestimmter buchwissenschaftlicher Forschungsfelder – stellen höhere Ressourcenbedarfe eine wirkmächtige Entwicklung dar. Diese höheren Bedarfe rühren insbeson-

dere von gestiegenen Leistungsanforderungen her, die wiederum wesentlich aus einem schärferen internationalen Wissenschaftswettbewerb resultieren.

Länder wie China oder die USA investieren massiv und strategisch in die Forschung, insbesondere auf zukunftssträchtigen und kostenintensiven Gebieten wie der Künstlichen Intelligenz und der Biotechnologie. Bereits heute stehen globalen Top-Einrichtungen, die sich mit deutschen Hochschulen im Wettbewerb befinden, relativ betrachtet deutlich mehr Ressourcen zu Verfügung. Zum Vergleich: Würde die RWTH Aachen jährlich über die gesamten Mittel der bisherigen Exzellenzinitiative zusätzlich verfügen, dann hätte sie bei vergleichbaren Studierendenzahlen ein ähnliches Budget wie die University of Michigan (IEKE 2016: 15).

Hinzu kommt: Wissenschaftswettbewerbe finden heute transparenter und durchlässiger denn je statt – auch dies mit wettbewerbsfördernden Effekten. Insbesondere mit den globalen Rankings hat sich der universitäre Binnendruck erhöht, exzellente und nach etablierten Metriken messbare Forschungsleistungen zu erbringen.

Der skizzierte „äußere“ Wettbewerb hat zu einer Verstärkung der verschiedenen „inneren“ Wettbewerbe beigetragen – einerseits in der Beziehung zwischen Staat und Hochschule, andererseits innerhalb der Hochschule. In der staatlichen Hochschulsteuerung haben sich Differenzierung, New Public Management und Leistungsorientierung als konzeptionelle Kernelemente durchgesetzt (Seckelmann 2010: 66; Gärditz 2009: 25ff.) Die lange gültige Vorstellung, nach der die Leistungen aller Hochschulen im Wesentlichen gleichwertig seien sollten, löst sich auf.

Paradigmatisch ausgeprägt ist der politische Wille, die Universitätslandschaft im Wettbewerb und damit vertikal zu differenzieren, in der Exzellenzstrategie. Deren zentrales Konstruktionsprinzip ist die Selektion von Forschergruppen und Einrichtungen nach dem Leistungsprinzip. Vor 30 Jahren hätte dieser Wettbewerb vermutlich noch zu Empörung und Widerstand geführt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Gesamtmittel der Hochschulen in den vergangenen Jahren zwar beträchtlich gestiegen sind. Im Verhältnis zur gestiegenen Aufgabenlast reicht dieser Zuwachs nach vielfach vertretener Auffassung aber nicht aus (statt aller: HRK 2017: 5). Diese relative Perspektive ist für die Beantwortung der Frage, ob den Hochschulen ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, aussagekräftiger als eine isolierte Inputbetrachtung.

2. Mehr Drittmittel – die Modi der Ressourcenallokation

Neben der Einnahmeentwicklung ist zu thematisieren, in welcher Form die Mittel zur Verfügung stehen. Die hier abgegrenzten Gesamtmittel setzen sich aus den beiden Kategorien Trägermittel und Drittmittel zusammen, die im betrachteten Zeitraum unterschiedlich schnell gewachsen sind (Übersichten 1 und 2). Die Trägermittel wuchsen im Jahresdurchschnitt um 2,6 Prozent, die Drittmittel um 6,7 Prozent. Die unterschiedliche Wachstumsdynamik hat dazu geführt, dass sich der Finanzierungsmix der Hochschulen drastisch verändert hat. Der Anteil der Drittmiteleinnahmen an den Gesamteinnahmen stieg von 14 Prozent im Jahr 1998 auf 24 Prozent im Jahr 2015 (Statistisches Bundesamt 2018, eigene Berechnungen). Drittmittel sind für die Hochschulen relativ wichtiger, Trägermittel weniger wichtig geworden.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, was dabei als Drittmittel gerechnet wird und was nicht. Nach der vom Statistischen Bundesamt verwendeten Definition zählen einige, ganz oder teilweise bundesgetragene Programme *nicht* als Drittmittel (Pasternack/Henke 2017: 32). Dazu gehören die erste Säule des Hochschulpakts, der Qualitätspakt Lehre und das Forschungsbautenprogramm. Mittel, die vom Träger einer Hochschule stammen, also i.d.R. von einem Land, werden grundsätzlich nicht als Drittmittel gezählt. Zu diesen Ländermitteln gehören zum einen befristete Sonderprogramme der Länder, etwa im Bau- oder Forschungsbereich (ebd.: 33ff.). Zum anderen vergeben die Länder einen Teil ihrer regulären Hochschulmittel leistungs- bzw. wettbewerbsorientiert und/oder programmatisch bzw. zweckgebunden. Dabei wirkt in vielen Ländern der Drittmittelerfolg einer Hochschule über die leistungsorientierte Mittelvergabe auf die Höhe ihres Grundbudgets zurück. Das heißt: Teile der Finanzmittel, die nicht als Drittmittel gezählt werden, sind ebenfalls befristet, zweckgebunden und haushalterisch in diesem Sinne nicht disponibel. Dies sind aber genau jene Merkmale der „echten“ Drittmittel, die häufig für ihre negativen Begleiterscheinungen kritisiert werden.

Als drittmittelbedingte Kollateralschäden werden u.a. die mit der befristeten Finanzquelle einhergehenden Personalbefristungen, der Ressourcenverbrauch durch Bewerbungsprozesse, Evaluationen und Mittelverwaltung, die übermäßige Ausrichtung der Wettbewerber auf extern festgelegte Erfolgsindikatoren, die Projektförmigkeit und Kleinteiligkeit der Forschungsprojekte sowie die Grundmittelbelastung durch unzureichende Overheads genannt (Schimank 2014: 13ff.; HRK 2013: 7ff., 2017: 4f.; Marquardt 2011: 3ff.) Zu unterstreichen ist allerdings, dass sich diese Nachteile je nach Drittmittelprogramm, Einrichtung oder sogar Individu-

um unterschiedlich ausprägen. Ebenfalls unterschiedlich ins Gewicht fällt der wesentliche mit Drittmitteln verbundene Vorteil (zugleich das Zentralmotiv für den zunehmenden Einsatz dieser Form der Mittelallokation): Wettbewerblich vergebene Mittel sollen das Leistungsniveau der Wettbewerber und damit des Gesamtsystems heben.

Ob die problematischen Nebenfolgen von Drittmitteln in bestimmten Konstellationen schon heute ihre Vorteile übersteigen, lässt sich hier nicht abschließend erörtern. Klar ist allerdings, dass die massive Verschiebung der hochschulischen Einnahmestruktur grundsätzlich dieses Risiko birgt. Denn der Grenznutzen von Drittmitteln wird ab einem bestimmten Punkt negativ.

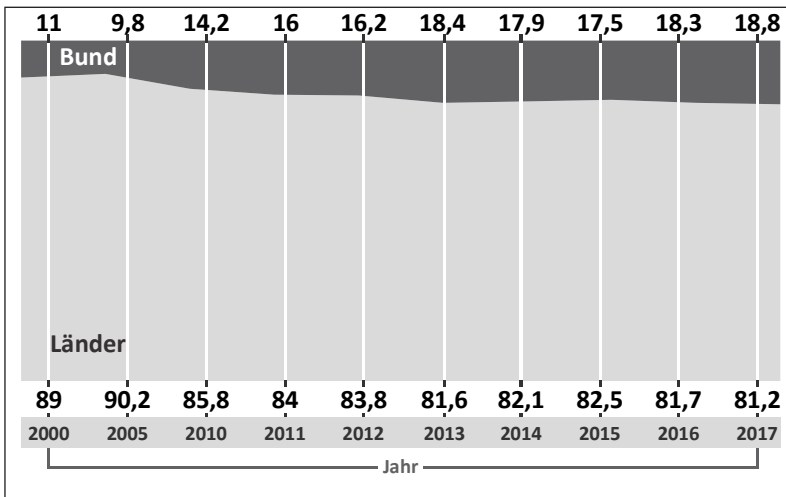
Im Übrigen ist diese Problematik von der mutmaßlichen Krux nicht ausreichender absoluter Mittelvolumina zu unterscheiden. Auch wenn einer Hochschule oder dem gesamten Hochschulsektor genug Mittel zur Verfügung stünden, blieben die mit einer übermäßig drittmittelastigen Einnahmestruktur verbundenen Probleme bestehen. Mehr noch: Wird eine Erhöhung der Mittelvolumina über Drittmittel organisiert, verschärft dies zugleich die drittmittelassozierten Schwierigkeiten der Mittelverarbeitung. Ob und in welcher Weise solche Aufwüchse der empfangenden Organisation tatsächlich nutzen, obläge einer (tatsächlich aber kaum je angestellten) Betrachtung des Einzelfalls.

3. Mehr Bundesmittel – die Herkunft der Ressourcen

Bisher wurden die Einnahmeentwicklung und die Modi der Mittelvergabe beleuchtet. Abschließend ist die Mittelherkunft zu erörtern – also die Frage, von welchem Zuwendungsgeber die Mittel stammen. In diesem Abschnitt werden die öffentlichen Zuwendungsgeber Bund und Länder betrachtet, die gegenüber privaten Finanzierungsquellen den weitaus größten Teil der Hochschulfinanzierung bestreiten. Die folgenden Ausgabenzahlen, die auch die öffentlichen Zuschüsse zu privaten Hochschulen berücksichtigen, sind aus methodischen Gründen nicht unmittelbar mit den oben dargestellten Einnahmezahlen vergleichbar.

Das Verhältnis der jeweiligen Hochschulausgaben von Bund und Ländern hat sich zum Bund hin verschoben. Im Jahr 2000 kam der Bund für 11 Prozent der hier abgegrenzten Gesamtsumme auf. 2012 lag der Anteil bei 16,2 Prozent, 2017 bereits bei 18,8 Prozent. Dies bedeutet nicht, dass die

Übersicht 3: Anteile von Bund und Ländern an den öffentlichen Hochschulausgaben (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018b); 2014–2017: vorläufiges Ist, eigene Berechnungen.
Zu den methodisch bedingten Limitationen der Daten: Speiser (2016: 12f.)

Länder ihre Ausgaben im betrachteten Zeitraum gesenkt hätten, sondern dass die Ausgabensteigerung des Bundes schneller verlief als die der Länder. Wie ist diese Entwicklung einzuordnen? Und vor allem: Wo führt sie hin?

Zunächst ist festzuhalten, dass das Phänomen keineswegs neu ist. Schon früh in der Geschichte der Bundesrepublik haben Bund und Länder um Zuständigkeiten im Wissenschafts- und Hochschulsektor gerungen (Seckelmann 2010: 69f.; Kreckel 2016: 66f.) Dabei hat der Bund immer wieder, meist konzentriert auf bestimmte Phasen, seine Ausgaben für die Hochschulen erheblich gesteigert (Schimank 2014: 26). Seit Mitte des letzten Jahrzehnts erleben wir erneut ein intensives Bundesengagement im Hochschulsektor, das sich in Bundesprogrammen wie der Exzellenzinitiative bzw. der Exzellenzstrategie, dem Hochschulpakt und weiteren Initiativen niederschlägt. Da die Länder ihre Aufwendungen nicht in gleichem Maße gesteigert haben, ist der Finanzierungsanteil des Bundes gestiegen.

Es zeichnet sich ab, dass sich die Lastenverschiebung zum Bund zunächst fortsetzen wird. Das liegt unter anderem darin begründet, dass das finanzielle Commitment des Bundes im Rahmen der bereits vereinbarten Maßnahmen der Wissenschaftsfinanzierung (insbesondere des Hochschulpakts) für die nächsten Jahre festgelegt ist. Die längerfristige Zu-

kunft ist allerdings offen (Speiser 2016: 16ff.) Bleibt es beim Trend der zunehmenden Zentralisierung, geraten grundlegende Fragen in den Blick. Denn entweder wird das Bundesengagement stark über die Vergabe von Drittmitteln oder drittmittelähnliche Vergabemodi organisiert. Dann werden die mit dieser Allokationsform verbundenen Probleme virulenter.

Oder der Bund steigt stärker in die Grundfinanzierung der Hochschulen ein. Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten dafür sind seit der Änderung des Art. 91b GG seit 2015 gegeben (Seckelmann 2015; Speiser 2017; Suerbaum 2016). Anders als zuvor können Bund und Länder die Hochschulen auf dieser Grundlage nun auch institutionell fördern. Die Reichweite der Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft ist damit so groß wie nie zuvor. Dabei erlaubt Art. 91b GG eine weitgehende oder vollständige Kostenübernahme von Maßnahmen durch den Bund. Wird dieser Weg beschritten, steht ab einem bestimmten Punkt allerdings die föderale Aufgabenverteilung und damit eine verfassungsrechtlich zentrale Frage zur Diskussion. Denn das Grundgesetz sieht vor, dass die Länder weitgehend für die Hochschulen zuständig sind. Dies betrifft auch und insbesondere die Finanzierung von Aufgaben. Diejenige Staatsebene, die für eine Aufgabe verwaltungsmäßig zuständig ist, bezahlt sie auch (sog. Kostentragsgrundsatz, 104a Abs. 1 GG).

Der Bund kann und soll nur in eng umrissenen Fällen im Hochschulsektor mitwirken, insbesondere im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91b GG. Würde nun eine Sonderbestimmung immer häufiger, umfassender und systematischer genutzt, wären Fragen nach dem Regel-Ausnahme-Verhältnis im Kompetenzgefüge von Bund und Ländern zu stellen (Leibfried/Schreiterer 2015: 46). Zu klären wäre letztlich, ob wir auf dem Weg zu einem stärker bundesstaatlich geprägten Hochschulsystem sind und ob dies eine gewollte Entwicklung darstellt.

Literatur

- Gärditz, Klaus Ferdinand (2009): Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, Tübingen.
- HRK, Hochschulrektorenkonferenz (2013): Perspektiven des Wissenschaftssystems (Entschließung des 124. Senats), Berlin.
- HRK, Hochschulrektorenkonferenz (2017): Finanzierung des Hochschulsystems nach 2020 (Entschließung der 22. Mitgliederversammlung), Bielefeld.
- IEKE, Internationale Expertenkommission zur Evaluierung der Exzellenzinitiative (2016): Endbericht zur Evaluation der Exzellenzinitiative, Berlin.
- KMK, Kultusministerkonferenz (2014): Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2014–2025. Erläuterung der Datenbasis und des Berechnungsverfahrens (Dokumentation Nr. 205, Langfassung), unter http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok_Vorausberechnung_2014.pdf (8.5.2014).

- KMK, Kultusministerkonferenz (2016): Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen. Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich (Beschluss v. 11.2.2016), Bonn.
- Kreckel, Reinhard (2016): Rahmenbedingungen von Hochschulpolitik in Deutschland, in: Dagmar Simon/Stefan Hornbostel/Andreas Knie/Karin Zimmermann (Hg.), Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden, S. 59–77.
- Leibfried, Stephan/Ulrich Schreiterer (2015): Die Exzellenzinitiative: Ein Fortsetzungsroman, Berlin.
- Marquardt, Wolfgang (2011): Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland, Berlin.
- Pasternack, Peer/Justus Henke (2017): Hochschulsystemfinanzierung. Wegweiser durch die Mittelströme (HoF-Handreichungen 9), Halle-Wittenberg.
- Pasternack, Peer/Justus Henke (2017a): Überwiegend mehr, aber nicht genug. Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung in den Bundesländern, in: Sonja Staack/Andreas Keller/Anne Tschaut (Hg.), Von Pakt zu Pakt? Perspektiven der Hochschul- und Wissenschaftsfinanzierung, Bielefeld, S. 17–27.
- Schimank, Uwe (2014): Hochschulfinanzierung in der Bund-Länder-Konstellation: Grundmuster, Spielräume und Effekte auf die Forschung, Berlin.
- Seckelmann, Margrit (2010): Konvergenz und Entflechtung im Wissenschaftsföderalismus von 1998 bis 2009 – insbesondere in den beiden Etappen der Föderalismusreform, in: Margrit Seckelmann/Stefan Lange/Thomas Horstmann (Hg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden, S. 75–90.
- Seckelmann, Margrit (2015): Art. 91b, in: Karl Heinrich Friauf/Wolfram Höfling (Hg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (49. Erg.-Lfg. II/16), Berlin.
- Speiser, Guido (2016): Die Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung, in: Beiträge zur Hochschulforschung 2016 (3), S. 8–25.
- Speiser, Guido (2017): Der deutsche Wissenschaftsföderalismus auf dem Prüfstand – der neue Art. 91b Abs. 1 GG, Speyer.
- Statistisches Bundesamt (2018): Finanzen der Hochschulen 2016 (Fachserie 11 Reihe 4.5.), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018a): Pressemitteilung: Wintersemester 2018/2019: So viel Studierende wie noch nie an deutschen Hochschulen eingeschrieben (27.11.2018), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018b): Bildungsfinanzbericht 2018, Wiesbaden.
- Stibbe, Jana/Friedrich Stratmann (2016): Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025, Hannover.
- Suerbaum, Joachim (2016): Art. 91b, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz (28. Edition), München 2016, Rn. 1–17.
- Wissenschaftsrat (2018): Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020 (Drs. 7013-18), Trier.